

פרק שלישי

מערכת הבטחון

משרד הבטחון

פעולות ביקורת

נבדקו הפעולות הכספיות של משרד הבטחון: הדו"חות הכספיים של המשרד על ביצוע התקציב לשנים 1968/69 ו-1969/70 וכן המאזן ליום 31.3.1970. נבדקה ההוצאה וההכנסה במספר סעיפי תקציב; נערכה בדיקה מסודרת של חשבונות תקציב וחז"ז וביקורת בקופה הראשית של המשרד.

נערכה ביקורת על התקשרויות המשרד עם גורמי תעשייה בארץ בדבר הקמת מפעלים חדשים להרחבת כושר הייצור המקומי לצורכי מערכת הבטחון. במינהל ההרכשה והייצור נבדקו הזמנות ייצור של פריטים חדשים ממפעלים מקומיים.

נערכה ביקורת על דרכי רכישה באחת המדינות התעשייתיות. עוד נבדקו רכישות המשרד של ציוד מיובא באמצעות סוכנים, ורכישת רכב מהרכבה מקומית. במחלקת ביטוח ותביעות נערכה ביקורת על ביטוח משלוחי יבוא, ועל פעולות אחרות של המחלקה בתחום הביטוח.

באגף בינוי ונכסים נערכה ביקורת על עבודות בתחומה של לשכה אזורית אחת. עוד נבדקו פעולות הקשורות ביבוא והקמה של מבנים ניידים. נערכה בדיקת פעולות המחלקה לשירותים ואחזקה בהזמנת שירותי אחזקה, חשמל ומים למחנות צה"ל. נבדקו התוצאות הכספיות של רכישה והפעלה של מפעל תעשייתי – עשות אשקלון תעשיות בע"מ.

נערכה ביקורת בלשכת המדען הראשי; נבדקו התקשרויות עם מפעלי תעשייה אורחיים ועם מוסדות להשכלה גבוהה בדבר מחקרים בעבור מערכת הבטחון.

בתחום הכנת המשק האזרחי לשעת חירום נערכה ביקורת בנושא המתאם שליד ועדת מל"ח עליונה: נסקר ארגון מערך מל"ח, סדרי התיאום ופעולות הדרכה. הוחל בביקורת על פעולות ההוצאה לאור של המשרד.

ביצוע תקציב הבטחון

בדו"ח שנתי זה נכללים ממצאים, שהעלתה הביקורת על ביצוע תקציב הבטחון בשתי שנות-תקציב: שנת 1968/69 ושנת 1969/70. משרד הבטחון המציא את הדו"ח הכספי שלו לשנת 1968/69 באיחור, רק ב-16.4.1970. בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח שנתי 20 של מבקר המדינה, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת, נקבע:

"ועדת הכספים מוצאת כהכרחי, שחשבונות מערכת הבטחון יגוהלו ויוסוכמו במועדים, שנקבעו על פי חוק מבקר המדינה ועל פי חוק התקציב. עם זאת אין הוועדה מתעלמת מהעובדה, שהיו גם גורמים אובייקטיביים לפיגור הרב, שבו

הוגשו החשבונות בשנים האחרונות למבקר המדינה, אולם אין הדבר גורע מהחשיבות שבקיום סדרי בקרה תקינים. הוועדה רושמת לפנייה הודעת משרד הבטחון והחשב הכללי, שיעשה יתר מאמץ לעמוד בלוח הזמנים הנאות.

בשנת 1970 עשה המשרד לזירוז של סיכום החשבונות, והדו"ח הכספי על ביצוע תקציבו לשנת 1969/70 הומצא למבקר המדינה במועד מוקדם במידה ניכרת מאשר בשנה הקודמת — ב-2.11.1970, אם כי גם תאריך זה מאוחר מהמועד שנקבע בחוק, שהוא סוף יולי, ובוזה קוצר משך הזמן העומד, עד להכנת הדו"ח השנתי, לרשות הביקורת לצורך ביקורת החשבונות השנתיים של משרד הבטחון.

הביקורת על ביצוע תקציב הבטחון נערכה בעיקר מהבחינות הבאות: קיום הרשאה תקציבית; שלמות התקציב; הרכב ההוצאה וסדירותה; וביסוס התכנון התקציבי במספר סעיפי משנה ופרטים. עוד נבדק המאזן ל-31.3.1970. בפרק זה מובאים ממצאי הביקורת העיקריים.

התקציב וביצועו

שנת 1968/69 הסתיימה בעודף הרשאה על הוצאה בסך 90.2 מליון ל"י, שהוא כ-3.5% מההרשאה, ושנת 1969/70 הסתיימה בעודף הוצאה על ההרשאה (גרעון) בסך 70 מליון ל"י, שהוא כ-2% מההרשאה.

עודף ההוצאה על ההרשאה בשנת 1969/70 בסך 70 מליון ל"י הוא תוצאה נטו של הוצאה מעל להרשאה במספר סעיפי משנה בסך כולל של 256 מליון ל"י ועודפי הרשאה בסעיפי משנה אחרים בסך של 186 מליון ל"י. הסעיפים העיקריים, שבהם עלתה ההוצאה על ההרשאה היו: סעיף משנה חימוש (בסך 87 מליון ל"י; בשנת 1968/69 נותר עודף בסך 95 מליון ל"י, שבחלקו — 51 מליון ל"י, נתוסף לסכום ההרשאה ב-1969/70); בינוי בחיל האוויר (גם בשנה הקודמת עלתה ההוצאה על ההרשאה ב-9.2 מליון ל"י); סעיפי שכר בצה"ל (כ-40 מליון ל"י); והוצאה על תגמולים ושיקום לגנים ולמשפחת שכולות (8 מליון ל"י).

מימון הוצאת היתר של שנת 1969/70 נתאפשר על ידי השימוש בכספים, שמעמיד החשב הכללי לרשות המשרד בחודשים אפריל — מאי של שנת הכספים החדשה. כספים אלה משמשים בחלקם לתשלום בעד אספקות ושירותים, שנתקבלו בשנה החולפת, אולם לא שולם בעדם עד 31 במארס.

בינואר 1971 פנה משרד הבטחון לממונה על התקציבים במשרד האוצר, והודיע, שלסכום של 42 מליון ל"י מתוך הגרעון שנוצר בשנת 1969/70 יימצא כיסוי בתקציב הבטחון לשנת 1970/71.

התכנית התקציבית

1. בשתי השנים הנדונות הסתכמה התכנית התקציבית, כפי שהוצגה בפירוט של תקציב הבטחון, בסכום העולה על התקציב המאושר: בשנת 1968/69 בסך 127 מליון ל"י ובשנת 1969/70 בסך 275 מליון ל"י. שיטה זו של בניית התכנית התקציבית נועדה לאפשר לכלול בתקציב תכניות, שסכומן הכולל עולה על המסגרת התקציבית שאושרה, ואף לגשת לביצוען, כשההנחה היא, שחלק כלשהו מהפעולות המתוכננות, שאין לאתרן מראש, לא יגיעו לידי ביצוע, או שלא ישולם בעדן, ובדרך זו תימנע חריגה מהמסגרת

הכוללת. רישום ההקצבה והמעקב התקציבי מתנהלים בספרי המשרד לפי הסכומים הגדולים יותר הכלולים בפירוטי התקציב, והמשרד מתייחס לסכומים אלה כאילו הם המותרים להוצאה לגבי כל פעולה ופעולה. השיטה גורעת, אפוא מיעילות מערכת הפיקוח התקציבי, שנועדה להבטיח, שההוצאה תישאר בגדר ההקצבה, לפי חלוקתה.

הואיל ובמסגרת הוראות חוק התקציב קיימים הסדרים המאפשרים למשרד להתקשר ולהיכנס להתחייבויות מעבר לסכום ההקצבה בשנה מסוימת, והואיל ומשרד הבטחון מתכנן את פעולותיו על בסיס רב-שנתי באותם תחומים שדבר זה דרוש, לא נראה, שהשיטה, שלפיה כוללים בתקציב סכומים שנועדו מראש ל"דחיית תשלום", דרושה או מועילה. חסרון נוסף של השיטה הוא בכך, שהמשרד בבואו לתכנן את תקציב השנה החדשה, משעבד אותו סכום שתכנן לדחות את תשלומי, בלא שידע באותה שעה, אם הדבר דרוש, באותו היקף ולאותה תכנית.

2. בדיקת התכנון התקציבי במספר פרטי הוצאה, לאור ההוצאה למעשה, תעלתה:

(א) בפירוט לסעיף משנה חימוש לשנת 1968/69 נכללו סכומים שנועדו לכיסוי "התחייבויות משנים קודמות" ואשר הסתכמו בסך 118 מליון ל"י. להקצבות אלה נוקפה באותה שנה הוצאה בסך 9 מליון ל"י בלבד. הנתונים, שלפיהם תוכננו ההקצבות, לא היו מבוססים, והמשרד לא בדק אותם די הצורך. על עניין זה עמד מבקר המדינה כבר בעבר (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 509).

(ב) הקצבה בסעיף משנה בינוי הועמדה בתקציב המקורי לשנת 1969/70 על סך 79.1 מליון ל"י, והוגדלה לפי בקשת המשרד לקראת סוף השנה לסך 85 מליון ל"י. ההוצאה שנרשמה הסתכמה בסך 81.9 מליון ל"י. בבדיקת ההוצאה לפרטיה נתברר, שלגבי תכניות בנייה לא מעטות, שנכללו בתקציב המקורי, לא נרשמה כל הוצאה. לגבי חלק ניכר מתכניות אלה צוין בפירוט של התקציב המקורי, שההקצבה בהן נועדה לכיסוי "יתרת התקשרויות משנת 1968/69". משרד הבטחון הסביר, שהתכניות האלה בוצעו, ומסתבר, שההוצאה הייתה למעשה בשנה הקודמת, אולם הואיל והן לא היו מתוכננות כלל או לא בהיקפן המלא בתקציב של השנה הקודמת ובוצעו על חשבון ביטול או דחייה של תכניות אחרות, הן נכללו בתקציב החדש. בזה נשמרה המסגרת התקציבית הכוללת, אולם לא ההקבלה שבין ההוצאה למעשה ובין ההוצאה שתוכננה, לפי מטרותיהן.

3. תקציב הבטחון לשנת 1969/70 הוגדל במשך השנה בסכום כולל של 313 מליון ל"י; סך 75 מליון ל"י לפי חוק תקציב (מס' 2) לשנת 1969/70 שנתקבל בכנסת ב-16.12.1969; סך 150 מליון ל"י לפי חוק תקציב (מס' 3) לשנת 1969/70, שנתקבל בכנסת ב-26.3.1970; וסך 88 מליון ל"י מעודפי תקציב הבטחון משנת 1968/69. את חלוקת התוספת לסעיפי משנה ולפרטי הוצאה אישרה ועדת הכספים של הכנסת על פי בקשות, שהגיש משרד הבטחון בדצמבר 1969 ובמאסר 1970. עיקר התוספת לתקציב יועדה לסעיפים, שבהם עלתה ההוצאה על התקציב המקורי—חימוש, שכר ועוד; או למטרות מיוחדות—אבטחת מטוסים ואניות, תשלום פיצויי מלחמה. אולם נתברר, שהוגדלו גם מספר סעיפי משנה, שבהם ההוצאה—לפי נתוני הביצוע—לא עלתה על ההקצבה המקורית, או שהתוספת לא הייתה דרושה בהיקף, שבו היא נתבקשה; באותם סעיפי משנה נותרו עודפי הקצבה בסכומים ניכרים. התברר, שאם כי ההצעה לחלוקת התוספת לתקציב נערכה סמוך לסוף השנה, לא עלה בידי המשרד לקבוע, איזה חלק מההתחייבויות הרשומות בסעיפי המשנה השונים יגיע לידי ביצוע באותה שנה.

4. בשנת 1968/69 נכללה בתקציב הבטחון הרורה בסך 14.8 מליון ל"י ובשנת 1969/70 בסך 23 מליון ל"י. בשנת 1968/69 חילק המשרד את סכום הרורה לסעיפים שונים של תקציבו, שבהם עלתה ההוצאה על ההקצבה; פעולה זו נעשתה ערב סגירת הספרים במארס 1970. בשנת 1969/70 שימשה הרורה בעיקר כמקור להשקעות בתעשייה האווירית בע"מ ובאלתא בע"מ (ראה להלן עמ' 645).

הכנסה מיועדת

1. בתור הכנסה מיועדת בשנת 1969/70 נרשם סך 25.5 מליון ל"י, שהוא למעשה יתרה מתקציב שנה קודמת: כתוצאה מהפיגור בהגשת הדו"ח הכספי של משרד הבטחון לשנת 1968/69 נרשמה בסעיף תקציב הבטחון שבדו"ח הכולל של האוצר על ביצוע תקציב המדינה הוצאה גדולה יותר מזו שהייתה למעשה, בסך 29 מליון ל"י. עיקרו של סכום זה נרשם כהכנסה מיועדת בתקציב הבטחון 1969/70, ושימש אפוא מקור להגדלת תקציב זה, כדוגמת השימוש בעודפי תקציב השנה הקודמת.

2. בשנת 1968/69 נתקבלה הכנסה בסך 3.1 מליון ל"י ובשנת 1969/70 — בסך 1.7 מליון ל"י ממכירת ציוד שלל ורכוש נטוש. ההכנסה רשומה בספרי המשרד בחשבון חו"ו. המשרד הסביר, שהוא זיכה בהכנסה את האוצר, אולם הפעולה החשבונאית לא הושלמה, משום שהמשרד לא יכול היה להמציא לאוצר את הפרטים, שהאוצר דרש כדי להבחין בין הכנסה ממכירת נכסים נטושים שהם רכוש הפרט, שיש להעבירה לחשבון מיוחד, לבין הכנסה אחרת.

ההוצאה על שכר

בסעיף שכר בצה"ל עלתה ההוצאה על ההקצבה ב-40 מליון ל"י בקירוב, לאחר שההקצבה הוגדלה ב-15 מליון ל"י בקירוב. החריגה נגרמה בחלקה על ידי כך, שמספר החיילים, ששירתו בתנאי שירות קבע היה גדול מהמספר, שתוכנן תחילה, ובעיקרה מתוספות שכר — תוספת דריכות מבצעית, תוספת שדה ועוד — שאושרו ברובן מינואר 1969, אולם לא נכללו בתקציב או בשינויים בו כדורש.

מתוך התוספת יועד סכום לתשלום מענק שחרור לחיילים בשירות חובה, ששירותם הוארך. ההוצאה למטרה זו לא הייתה לה כלל הקצבה בתקציב המקורי.

סך 5 מליון ל"י מתוך התוספת הועד להגדלת ההקצבה לתשלום גמלאות למשחררי צבא הקבע. ההוצאה על גמלאות מתוקצבת בסעיף "גמלאות ופיצויים" הצמוד לתקציב משרד האוצר, אך כיוון שאת התשלומים מבצע מינהל התשלומים של צה"ל, היא משתקפת בתקציב הבטחון כהוצאה מזופחת. ההוצאה למעשה הסתכמה ב-12.9 מליון ל"י לעומת הקצבה מקורית בסך 9.1 מליון ל"י. כתוצאה מכך הייתה בסעיף "גמלאות ופיצויים" הוצאת יתר בגין תשלום גמלאות למשחררי צבא הקבע בסך 3.8 מליון ל"י, שלא היה לה כיסוי תקציבי, ואילו בתקציב הבטחון נותר כל הסכום של 5 מליון ל"י כעודף בפרט ההוצאה, העומד כנגד הוצאת היתר בפרטים אחרים של הוצאה על שכר (ראה גם בדו"ח זה עמ' 15, בפרק "התקציב לשנת הכספים 1969/70 וביצועו").

זקיפה בסעיף משנה חימוש

1. לפי דרישת משרד האוצר מתכנן משרד הבטחון בתקציבו, ורושם כהוצאה, את שווי הציוד המתקבל מחו"ל במסגרת הסדרי אשראי. ההפרש בין הסכום שנוקף כהוצאה

בדרך זו, ובין התשלומים, שהיה צורך לבצעם בפועל, נכלל בהכנסה של האוצר ממלוות חוץ. האוצר פורע את התשלומים בהתאם לתנאי האשראי מהתקציב לפרעון חובות (ראה גם דו"ח שנת 18, עמ' 509).

2. לסעיף משנה חימוש נזקפו הוצאות שונות, שלדעת הביקורת אין מקומן בסעיף זה, לדוגמה הוצאה בסך 200,000 ל"י להחזר חוב משנה קודמת, שנוצר מפעולה, שאין לה כל קשר להוצאה על חימוש. המשרד הסביר את הוקיפה בכך, שהכנסות מהחזר הוצאות משנים קודמות נזקפות כהכנסה מיועדת בסעיף משנה חימוש. ההקצבה בסעיף משנה חימוש מיועדת לרכש והצטיידות והיא איננה צריכה לשמש מקור לכיסוי הוצאות שונות.

עבודות בתעשייה האווירית בע"מ

בעד עבודות בתעשייה אווירית נעשתה הוקיפה לתקציב בעבר על סמך דו"חות אספקה של המפעל ובשנה האחרונה — על סמך אומדנים של המשרד המבוססים על תכנית עבודה. בפרוייקטים שונים, שביצועם נמסר לתעשייה האווירית. כמעט כל המימון, שהועבר למפעל, טעון עוד התחשבות סופית. היתרה הנחשבת כמפרעה בידי המפעל עד לאישור חשבוניות, הגיעה לסוף מארס 1970 לסכום של מאות מליוני ל"י.

המשרד עוד לא מצא שיטה שתבטיח, שהמימון יהיה מבוסס על תכנית מבוקרת הנתמכת בהזמנות מוגדרות של המשרד, לפי שלבי הביצוע הצפויים של כל אחת מהן, וכן לא מצא דרך לבדיקה ולאישור סדירים של חשבוניות המפעל, בין חשבוניות ביניים ובין חשבוניות סופיות, במועד סביר. על עניין זה עמד מבקר המדינה בעבר (ראה דו"ח שנת 18, עמ' 511). חשיבות העניין גדלה עם הרחבת היקף העבודות של המשרד במפעל.

השקעות בתעשייה האווירית בע"מ

מלבד התשלומים על חשבון עבודות הועבר לתעשייה האווירית בשנת 1968/69 סך 16.8 מליון ל"י ובשנת 1969/70 סך 21.8 מליון ל"י, ובסה"כ סך 38.6 מליון ל"י, כדלהלן: סך 28.1 מליון ל"י — תמורת מניות החברה להרחבת כושר הייצור של המפעל; סך 6 מליון ל"י — תמורת מניות החברה להשקעה בפיתוח המטוס האזרחי "ערבה"; סך 4.5 מליון ל"י — חלק של מענק הממשלה לפיתוח ה"ערבה" בסך של 9 מליון ל"י. ההשקעה ותשלום המענק הקשורים בתכנית "ערבה" נעשו על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מיוני 1968. המקורות התקציביים היו: בשנת 1968/69 — הקצבה שנתקבלה במסגרת אישור של שינויים ותוספות בתקציב הבטחון לאותה שנה; ובשנת 1969/70 — בעיקר הרחבת שבתקציב הבטחון.

העברת אלתא בע"מ לאשדוד

במסגרת המדיניות של העברת מפעלי תעשייה לאזורי פיתוח החליט ראש הממשלה ושר הבטחון, באוקטובר 1966, להעביר את מפעל "אלתא", שפעל כיחידת סמך במסגרת מערכת הבטחון, משטח התעשייה האווירית בלוד לאשדוד.

הקמת המבנים למפעל מומנה על ידי משרד הבטחון; בתקציב לשנת 1967/68 נוקף בגין השקעה זו סך 1 מליון ל"י, בשנת 1968/69 — סך 4 מליון ל"י ובשנת 1969/70 — סך 1 מליון ל"י (בדבר ההשקעה הכוללת במבנים וההסדרים הנוגעים להעברת הנכס לתעשייה אווירית בע"מ, שאלתא היא חברת בת שלה, ראה בדו"ח זה, עמ' 747).

המפעל עבר למקומו החדש באוגוסט 1969. עיקר האמצעים הדרושים להעברת הציוד והמכונות וכן הוצאות הכרוכות בהעברת העובדים, הם מתקציב המדינה, כפי שסוכם בסוף 1968 בין משרד האוצר, משרד הבטחון והנהלת החברה. בשנת 1969/70 נזקף לתקציב הבטחון סך 2.4 מליון ל"י — חלק מההוצאה הכרוכה בהעברה; חלק נוסף עמד להיכלל בתקציב לשנת 1969/70. ההוצאה מתקציב המדינה הקשורה בהעברת המפעל עשויה להסתכם, בשלוש השנים 1969/70 — 1971/72 בסכום העולה על 7 מליון ל"י; הסכום העיקרי קשור בהעברת העובדים (ראה להלן).

בחודשים אוקטובר — נובמבר 1970 בדק משרד מבקר המדינה בתפרת אלתא את הפעולות הקשורות בהעברת המפעל ואת ההוצאה עליהן. להלן מובאים פרטים בעניין, במידה שהם נוגעים להוצאה מתקציב המדינה. (בעניין דומה — העברת המטה הארצי של משטרת ישראל ונציבות שירות בתי הסוהר לירושלים, ראה בדו"ח זה, בפרק על משרד המשטרה עמ' 388).

העברת העובדים. כ-850 מעובדי אלתא הסכימו לעבוד במפעל באשדוד: כ-435 מהנדסים וטכנאים, 278 עובדי ייצור ו-139 פקידים; עוד ביקשו להצטרף לאלתא 25 מעובדי התעשייה האווירית. כ-100 עובדים של אלתא לא הסכימו להעברה, ונקלטו על ידי התעשייה האווירית. פרטי הסיוע הכספי לעובדים בקשר להעברתם לאשדוד נקבעו בהסכם, שנערך באוגוסט 1968 בין הנהלת תעשייה אווירית בע"מ והנהלת אלתא בע"מ ובין ארגון העובדים. עוד הוסכם, שבמפעל באשדוד יונהג שבוע עבודה של 5 ימים (45 שעות). להלן פרטי הסיוע הכספי:

מענק לפדיון זמן נסיעה. בהסכם עם אוגון העובדים נקבע, שכל עובד קבוע, שהסכים לעבוד במפעל באשדוד יהיה זכאי לשכר של שעת עבודה רגילה בעד כל יום עבודה במשך חמש שנים, כפיצוי על הארכת זמן הנסיעה למקום העבודה. מטעמים שונים הוחלט, שבעד זמן הנסיעה לא ישולם באופן שוטף, אלא הוא ייפדה מראש. המענק לפדיון זמן הנסיעה נע בין 2,000 ל"י לבין 6,000 ל"י לעובד, לפי גובה המשכורת וזתק בעבודה. לפי תחזית החברה יסתכם המענק לפדיון זמן הנסיעה שישולם לעובדים ב-2.5 מליון ל"י בקירוב, מלבד מס הכנסה הנאמד בכ-900,000 ל"י. החברה שילמה חלק מהמענק בעת ההעברה ואת היתרה כעבור שנה. הוחלט, שעובדים, שיעברו לגור לאשדוד תוך חמש השנים, יידרשו בתום התקופה הזאת להחזיר חצי מאותו חלק של המענק המתייחס לתקופה שבה כבר גרו באשדוד.

מענק והלוואה לצורכי דיור. עובד החברה, שירכוש דירה באשדוד תוך שנתיים מתאריך העברת המפעל, זכאי לקבל הלוואה עומדת בסך 6,700 ל"י, שחלק עשירי ממנה ייהפך כל שנה ושנה למענק. עד ספטמבר 1970 נתנה החברה הלוואות עומדות ל-180 עובדים בסך כולל של 1.2 מליון ל"י. עוד זכאים העובדים לקבל באמצעות בנקים 14,000 ל"י כהלוואה לא צמודה בריבית של 6% לפרעון — מחציתה תוך 30 שנה ומחציתה תוך 15 שנה. עובד, שירכוש דירה תוך שנה מהעברת המפעל, זכאי לקבל הלוואה נוספת בלתי צמודה בגבולות 8,000 ל"י בריבית של 8%, ופרעונה תוך 15 שנים; סך כל ההלוואות לא יעלה על 40% ממחיר הדירה.

ההוצאות הכרוכות בהעברת העובדים שעל חשבון תקציב המדינה. לשנים 1969/70 ו-1970/71 נאמדו בסך 4.67 מליון ל"י, והן כוללות פדיון זמן נסיעה, הלוואות עומדות לדיור והפרשי ריבית על ההלוואות, שהעובדים יקבלו מבנקים. לפי אומדן החברה יהיה דרוש סכום נוסף של 1 מליון ל"י להלוואות עומדות לדיור בשנת 1971/72.

הוצאות העברה אחרות. עד סוף מארס 1970 רשמה החברה הוצאות אחרות בגין ההעברה בסך 1.68 מליון ל"י כדלהלן: 956,000 ל"י תשלומים לקבלנים ולמובילים וימי עבודה של עובדי החברה שהועסקו בהעברת הציוד, המכונות והמלאי; סך 452,000 ל"י — חופשה מיוחדת של שבוע ימים לכל עובדי המפעל בשל הפסקת העבודה בגלל ההעברה (שבוע חופשה נוסף היה על חשבון החופשה הרגילה המגיעה לעובדים); סך 273,000 ל"י — הוצאות תחלופת עובדים, דהיינו הוצאות על קליטה והדרכה של עובדים חדשים, שהחליפו עובדים, שפרשו בגלל ההעברה.

משרד הבטחון משקף במאזנו יתרה של זכאים על חשבון ביצוע התקציב, שנפרעה לאחר 31 במארס, וכן יתרות שהן תוצאה מפעולות, שעוד לא תוקצבו. בחשבונות מקבילים הוא מראה יתרות הנובעות מפעולות תקציביות, וביניהן סכומים המייצגים השקעות במניות של חברות, ובנכסי קבע ומלאי של המפעלים העסקיים של מערכת הבטחון. יתרות שבמאזן משרד הבטחון המשקפות נכסים והתחייבויות מוניטריים יש לכלול במאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה.

1. - יתרת ההשקעה במניות במאזן משרד הבטחון ליום 31.3.1970 הסתכמה בסך 45.6 מליון ל"י, שממנו סך 42 מליון ל"י הוא השקעה במניות התעשייה האווירית בע"מ (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 730). היתרה אינה משקפת את מלוא ההשקעות במניות או על חשבון מניות. הסכומים העיקריים שלא נכללו: סך 28 מליון ל"י, שהועבר לתעשייה האווירית בשנים 1968/69 ו-1969/70 כתשלום ע"ח מניות (ראה לעיל); השקעה בעשות אשקלון תעשיות בע"מ, שהסתכמה, לפי מחיר הרכישה בשנת 1967, בסך 13.9 מליון ל"י, בתוספת סכומים שהועמדו, מאז, לרשות המפעל בסך 3.75 מליון ל"י (ראה גם בדו"ח זה, עמ' 668); סך 3 מליון ל"י — הלוואות בעלים לשקם בע"מ בריבית בשיעור 2%; סך 2.6 מליון ל"י — השקעה במניות של מנועי בית שמש בע"מ. בעניין השתקפות השקעות אלה במאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.3.1970 ראה בדו"ח זה (בפרק על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה עמ' 50).

2. סעיף 13 לחוק התקציב לשנת 1969/70 (והוראה מקבילה בחוקי התקציב בשנים הקודמות, מאז שנת 1967/68) קובע, שמקום שבשם פרט או בשם סעיף משנה מצויים סכומים המכונים "תכנית הוצאה" או "תכנית התחייבות", לא תהיה הממשלה רשאית לפעול או להתחייב אלא במסגרת סכומים אלה. בחוק התקציב לשנת 1969/70 נקבע לראשונה בסעיף 13 (ה), שלאחר תום שנת הכספים יגיש הממונה על סעיף הוצאה לשר האוצר דין וחשבון על ההתחייבויות שהתחייב בהן במסגרת התכנית, בצורה שתאפשר השוואת ההתחייבויות למעשה לעומת התכנית.

לדו"ח הכספי על ביצוע תקציבו לשנת 1969/70 צירף משרד הבטחון דו"ח על התחייבויות, שנעשו באותה שנה על חשבון תקציבי שנים באות. נכללו בו ההתחייבויות שנעשו בשנת 1969/70 המתייחסות לסעיפי משנה ופרטי תקציב שבהם הוצגה "תכנית".

במאזן משרד הבטחון ליום 31.3.1970 יתרת ההתחייבויות במסגרת התקשרויות והזמנות, הרשומות בספרי המשרד, שביצוען יהיה בשנים הבאות, כוללת יתרות של התחייבויות, שנעשו לפני 1969/70, והיא מתייחסת גם לסעיפי משנה ולפרטי הוצאה, שבהם לא הוצגה "תכנית". מכאן, שהדו"ח על התחייבויות, כפי שהוצג בדו"ח הכספי של משרד הבטחון על ביצוע תקציבו, נותן רק מידע חלקי על היקף ההתחייבויות על חשבון תקציבי השנים הבאות; כדי להשלים את המידע יש לכלול בו, לדעת הביקורת, גם יתרות התחייבויות משנים קודמות.

התקשרויות עם מפעלי תעשייה

בשנים האחרונות הגדיל משרד הבטחון את היקף הזמנותיו למערכות, חלפים ואביזרים לצידוד צבאי בתעשייה המקומית. מטרת פעולות אלה — להגביר את הייצור המקומי ולהחליף יבוא, וזאת משיקולים בטחוניים וכלכליים כאחד. התקשרויות המשרד היו

כרוכות בחלק מהמקרים בהקמת מפעלים על ידי גורמים תעשייתיים קיימים או על ידי יזמים חדשים, לפעמים תוך השתתפות ישירה של המשרד בהשקעות; במקרים אחרים הוקמו במפעלים קיימים מחלקות חדשות במיוחד לצורך ביצוע הזמנות המשרד, או שההזמנות נמסרו כהזמנות ייצור רגילות בהיקף גדול. ההתקשרויות ברובן הן רב־שנתיות, מהן שתוקפן לתקופה ארוכה, עד 10 שנים. בכל המקרים מילא המשרד תפקיד מפתח בקשירת התעשיינים עם מקורות ידע בחו"ל, שהיו מקורות הספקה בקניות ישירות של המשרד במשך שנים.

בתקופה אפריל-ספטמבר 1970 בדק משרד מבקר המדינה עשר עסקאות מהסוגים האמורים. היקף הרכישות על פי ההתקשרויות שנבדקו מגיע ל-40 מליון ל"י לשנה בקירוב, ועשוי להתרחב. עד סוף נובמבר 1970 הסתכמו תשלומי משרד הבטחון על חשבון השקעות ישירות ועל חשבון אספקה ב-42 מליון ל"י בקירוב.

מערכות ציוד

באוקטובר 1969 נחתם החוזה עם חברה בדבר ייצור ואספקה של מערכות ציוד. יזמי החברה, שהוקמה למטרה זו, הבטיחו לעצמם עוד מקודם — בעידוד המשרד ובעזרתו ועל סמך מכתבי כוונה שלו — סוכנויות יבוא ואפשרויות לקבל ידע ממספר יצרנים בחו"ל, שהיו ספקים של המשרד. בחוזה שבין החברה ובין המשרד הובטח לחברה שבמשך חמש שנים תהיה הספק הבלעדי של ציוד מהסוגים, שהם נשוא החוזה, הן מייצור מקומי והן מיבוא. עוד הובטח לחברה, שההזמנות המשרד במשך אותה תקופה יסתכמו בלא פחות מ-2.5 מליון דולר לשנה. החברה מצדה התחייבה להגדיל בהדרגה את חלקו של הייצור המקומי — מ-20% בשנת 1971 עד 60% בשנת 1976. בשנת 1969/70 מסר המשרד לחברה הזמנות בסך 10 מליון ל"י בקירוב, לאספקה בשנת 1970/71. בתקופה אפריל-דצמבר 1970 נמסרו לה הזמנות נוספות בסך 2.4 מליון ל"י בקירוב.

למפעל, שהחברה עמדה להקים, הוענק מעמד של מפעל מאושר על פי החוק לעידוד השקעות הון. מהתכנית, שהחברה הגישה למשרד, עולה, שהיא תכננה להשקיע במפעל 5.6 מליון ל"י, מזה 4.6 מליון ל"י ברכוש קבוע; המקורות העצמיים לפי התכנית — 1.9 מליון ל"י.

— סוגי הציוד שהם נושא החוזה הוגדרו בצורה כוללת ומקיפה מאוד. בהתחשב בהבטחת הבלעדיות היה צורך בהגדרה זהירה ומדויקת.

הוסכם, שמחירי הציוד שיוספק למשרד — בין מייצור מקומי ובין מיבוא — ייקבעו מפעם לפעם על פי מחיר פו"ב אצל היצרן בחו"ל בתוספת 6%—8%. ישיג הספק הנחה מהיצרן במחיר של ציוד מיובא, ישלם לו המשרד 15% ממנה בעד מאמציו.

— לפי שיטה זו הסכים המשרד להצמיד את מחיר הציוד מייצור מקומי למחיר בחו"ל, לכל תקופת החוזה וללא זיקה להתפתחות העלויות בייצור המקומי. הביקורת כבר עמדה בעבר על כך, שבתחומים מסוימים — במיוחד בציוד ספציפי — אין המחיר בחו"ל יכול לשמש קנה המידה הבלעדי לקביעת המחיר ליצרן המקומי. על המזמין גם לוודא, במיוחד בהזמנות חוזרות לאותו סוג ציוד, אם המחיר הוא סביר בהתחשב בעלויות הייצור המקומי ובהתפתחות נוכח התמחות גדלה בייצור. דבר זה דרוש, משום שאין להניח מראש הקבלה בין הייצור המקומי ובין הייצור בחו"ל הן במה שנוגע לעלות התשומות והן במה שנוגע לרווחיות הרצויה (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 648, בעניין קביעת מחירים של ציוד קשר). אף העובדה, שבחוזה הנדון כאן הובאה מראש בחשבון האפשרות, שיושגו

הנחות ממחיר היצרן בחו"ל כאשר מדובר ביבוא, מוכיחה, שמחיר רשמי של יצרן בחו"ל אינו יכול לשמש בסיס יחיד לקביעת המחיר למוצר המקומי.

בדבר תנאי התשלום נקבע בחוזה, שעם הוצאת כל הזמנה ישלם המשרד מקדמה בשיעור 30%, ואת היתרה — 60 יום מהאספקה, בין שהמדובר בציד מיובא ובין בציד מייצור מקומי. בהתאם לתנאי זה שילם המשרד לחברה בשנת 1969/70 סך 3 מליון ל"י על חשבון הזמנות, שעיקרן הזמנות יבוא ושאספקתן נועדה לשנת 1970/71.

— בהזמנות ישירות של המשרד מאותם מקורות יבוא היה נהוג תשלום התמורה לאחר האספקה. המשרד הסביר את הסכמתו לתשלום המקדמות בכך, שהן נועדו לסייע לחברה בכניסתה לייצור. כדי שההסדרים הפיננסיים יהיו יעילים היה צורך להבחין באופן ברור בין מימון הזמנות, שיהיה מותאם לצרכים הממשיים, לבין מימון השקעות החברה, שהמשרד לא התחייב להשתתף בה.

— אחד מיומי החברה ומנהליה שירת במשרד עד אוקטובר 1968 והיה לו מגע, בתוקף תפקידו, עם היצרנים בחו"ל, המשמשים לחברה כספקי ציוד, חלקים וידע. חלק מההכנות להקמת המפעל בארץ עשה העובד עוד בהיותו בשירות המשרד, בידיעת הנהלת המשרד ובעידודה: סמוך למועד פרישתו קיבל העובד מהמשרד מכתב כללי ראשון בדבר נכונות המשרד למסור הזמנות לחברה, שהוא טיפל בהקמתה וניסה לעניין בה משקיעים. לאחר מכן הביא המשרד לידי שילוב בין התכנית, שבה טיפל העובד שפרש, ובין תכנית של קבוצה אחרת של יוזמים. בהתחשב בתפקידו של העובד לפני פרישתו ובזיקתו לנושא בתוקף תפקידו, מתברר, שלא נשמר כאן "מרחק נאות", שרבה חשיבותו לשם מניעת פגיעה בכללי המינהל הממשלתי התקין (ראה בעניין דומה, בדו"ח שנתי 20, עמ' 643)*.

רכיבים למערכות חשמל

באפריל 1970 נחתם חוזה עם חברה, שהוקמה לצורך זה, על הקמת מפעל לייצור רכיבים על פי ידע של שני יצרנים בחו"ל. לחתימת החוזה קדם מכתב כוונה, שהוצא על ידי המשרד ליום בנובמבר 1968, ולפיו התחיל היום בהכנות להקמת המפעל. תנאי ההתקשרות דומים, בנקודות הרלוונטיות לעניין פרק זה, לאלה שבחוזה עם החברה המספקת מערכות ציוד. ההיקף המובטח של ההזמנות הועמד על סך 300,000 דולר בשנה הראשונה ועולה בהדרגה בשנים הבאות עד 700,000 דולר בשנה החמישית לחוזה.

מרכז ההשקעות אישר למפעל, שיוקם על ידי החברה, מעמד של "מפעל מוכר"**. הקמת המפעל אינה כרוכה בהשקעה גדולה ברכוש קבע. המשרד הילווה לחברה סך 100,000 ל"י לרכישת ציוד למעבדה; עליה להחזיר את ההלוואה בשלושה שיעורים שנתיים שווים החל מאפריל 1972. מלבד זה התחייב המשרד להלוות לה 100,000 דולר לרכישת מלאי ראשוני של רכיבים שלמים, וכן חלקים וחומרים לייצור; עליה להחזיר את ההלוואה בשלושה שיעורים שנתיים: 25,000 דולר באפריל 1973, ובשתי השנים שלאחר מכן 30,000 דולר ו-45,000 דולר. ההלוואות אינן נושאות ריבית.

* בדבר התקשרות עם עובד שפרש או שעומד לפרוש ראה גם בדו"ח זה, בפרק על משרד השיכון עמ' 531.

** המעמד של "מפעל מוכר" נוצר על פי החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 6), תשכ"ט—1969, במגמה לאפשר עידוד של מפעלי תעשייה, שאינם מייצאים חלק גדול מתוצרתם, אולם חוסכים יבוא, במיוחד על ידי ייצור מוצרים החיוניים למערכת הבטחון. "מפעל מוכר" נהנה מההקלות הניתנות ל"מפעל מאושר", למעט מענק ופטור ממסים עקיפים, אלא שמינהלת מרכז ההשקעות רשאית לאשר גם פטור ממסים עקיפים.

- הפריטים, שהם נשוא החוזה, מיוצרים על ידי חברות רבות בעולם, ולמשרד היו מגעים עם משקיעים פוטנציאליים הקשורים עם חברות מייצרות. המשרד הסביר, שבמגעים המוקדמים עם הגורמים האחרים התברר, שגישתם לא הייתה רצינית, ושההצעה המעשית היחידה הייתה של היום שנבחר, אף כי לא היה לו נסיון תעשייתי קודם. על פי התיעוד שבתיקי המשרד לא ניתן היה לבדוק, אם האפשרויות האחרות מוצו די הצורך.

- בחוזה עם החברה הוסכם, שלשלוש השנים הראשונות מחיר הרכיבים שיסופקו למשרד ייקבע על פי מחיריהם הקטלוגיים של היצרנים בחו"ל בתוספת 6%—8%; בנוגע להחזר הנחות נקבעו תנאים דומים לאלה שבחוזה שתואר לעיל. אשר לביסוס המחיר של מוצרים בייצור מקומי על מחירי יצרנים בחו"ל חל כאן הנאמר לגבי החוזה הקודם. יתר על כן, ידוע מהנסיון של המשרד עצמו בהזמנות ישירות בעבר, שעל פריטים שהם נשוא חוזה זה ניתנות הנחות גדולות מהמחירים הקטלוגיים. בנסיבות אלה בוודאי אין הצדקה לבסס את המחיר—הן ביבוא והן בייצור מקומי—על מחירים קטלוגיים.

- גם בחוזה זה הובטח תשלום מקדמות בשיעור 30% מערך כל הזמנה, עם מסירתה, בעוד שהתשלום בעד ציוד מיובא מהסוג הנדון חל כרגיל 90 יום אחרי האספקה.

פריטי ציוד

ההתקשרות היא עם חברה תעשייתית ותיקה, המייצרת פריטים מאותו תחום לשימוש אזרחי; הפריטים הדרושים למערכת הבטחון יש לגביהם מיפרטים מיוחדים וייצורם דורש ידע ספציפי. עוד בראשית 1968 ערכה החברה, בעידוד המשרד, הסכם עם יצרן בחו"ל בדבר השגת ידע לייצור, וקיבלה מהמשרד מכתב כוונה, שלפיו הובטחה לה בלעדיות בהספקת הפריטים הכלולים בהסכם הידע, למשך 10 שנים. על פי תכנית, שהחברה הגישה למשרד ביוני 1968, נאמדה ההשקעה הדרושה להקמת מחלקה מיוחדת לייצור הפריטים בסך 5 מליון ל"י (בנוגע להשתתפות מיוחדת של המשרד בהשקעות ראה עמ' 670 להלן). למחלקה המיוחדת הוענק מעמד של "מפעל מוכר".

המו"מ בין המשרד ובין החברה בדבר תנאי החוזה ביניהם נמשך זמן רב, והסיכומים שונו פעמים מספר. החוזה נחתם בדצמבר 1970. עד אותו מועד ביצע המשרד תשלומים בעד ידע, והמפעל עסק בהכנות לייצור. להלן התנאים העיקריים של החוזה.

המשרד התחייב לשלם בעד הידע הדרוש לייצור, שתמורתו נקבעה בהסכם בין החברה ובין היצרן בחו"ל בסך מליון ל"י בקירוב; התמלוגים השוטפים, שלפי ההסכם יגיעו לספק הידע החל משנת 1975 יהיו על חשבון החברה. עוד התחייב המשרד לרכוש ולהעמיד לרשות החברה ציוד מעבדה ספציפי בסכום, שלא יעלה על 230,000 ל"י, ותבניות וכלי ייצור בסכום שלא יעלה על 600,000 ל"י. הידע והציוד הנ"ל הם רכוש המשרד. מלבד זה ישא המשרד במשך שלוש שנים ב-75% מפחת וריבית על ציוד ייצור עיקרי, שערכו 2.25 מליון ל"י; הפחת נקבע בשיעור שנתי של 10% והריבית—בשיעור 8% על היתרה הלא-מופחת; לפי זה יגיעו תשלומי המשרד בגין אותו ציוד תוך שלוש שנים ל-870,000 ל"י.

תוקף החוזה לעשר שנים, והוא מהווה גם מסגרת להזמנת סוגי פריטים נוספים על אלה שלגביהם כבר נרכש ידע. אין בחוזה התחייבות להיקף מוגדר מראש של הזמנות. לפי אומדן של משרד הבטחון היקף ההזמנות בסוגים, שלגביהם כבר נרכש ידע, עשוי להגיע ל-2,100,000 ל"י לשנה.

אשר למחיר המוצרים הוסכם, שהוא ייקבע לפי המחיר פו"ב, שיש לאותם הפריטים אצל היצרן המקורי, במועד חתימת החוזה, ושמחיר זה יהיה צמוד להתייקרויות במחירי התשומות, שייקבעו לפי מדדים מתאימים ובדרך שצוינה בחוזה. עוד הוסכם, שבשנה הראשונה לייצור של כל סוג פריט תקבל החברה מחיר יותר גבוה, שייקבע על בסיס מחיר יבוא סי"פ בתוספת 6%.

- דרך זו של קביעת מחיר לעשר שנים אינה מביאה בחשבון אפשרות של התפתחות נוחה של מחירי המוצרים בעקבות ייעול ושינויים טכנולוגיים, שמן הראוי שהמזמין ייהנה ממנה.

עיבוד מתכות

באוגוסט 1969 נחתם חוזה עם חברה תעשייתית, הפועלת משנת 1962, בדבר הקמת מפעל מיוחד לתהליך עיבוד מסוים. המפעל הוא בבעלותה של חברה בת של החברה התעשייתית. הידע לתהליך נרכש על ידי המשרד מיצרן בחו"ל בסך 525,000 ל"י, וסכום זה הושקע על ידי ספק הידע בחברה הבת של החברה התעשייתית; השקעה זו הקנתה לו בעלות על 40% מהמניות של החברה הבת.

מלבד השקעתו בידע התחייב המשרד לשאת בהוצאות לאימון עובדים ולהרצה עד לסך של 400,000 ל"י, וכן בהוצאות לציוד מעבדה, שאת הרכבו הוא יאשר. עוד התחייב המשרד לשאת, במשך שלוש שנים, בהוצאות פחת וריבית על השקעה ברכוש יקבוע, שתסתכם בסך 2.6 מליון ל"י, וכן בריבית על השקעה במלאי חומרי גלם ומוצרים בתהליך.

תוקף החוזה לעשר שנים. בחוזה לא נכללה התחייבות להיקף מוגדר מראש של הזמנות. לפי אומדנים של המשרד יש לצפות להיקף של 2 מליון ל"י בשנה. בחוזה נקבע, שהמוצרים יסופקו במועדים, שבהם ניתן לספקם מבחינה טכנית, כלומר אין התחייבות למועדים מוגדרים.

מחיר המוצרים נקבע באופן עקרוני על בסיס מחיר פו"ב אצל ספק הידע במועד מסירת ההזמנה הראשונה, בתוספת 10%, והוא יהיה צמוד להתייקרויות בתשומות. לאחר שלוש שנים ובכל שנה. לאחר מכן תיבדק רווחיות המפעל; אם היא עלתה על "הרווחיות המוכרת על ידי המשרד", יחזיר המפעל למשרד חלק מתאים מתשלומיו על חשבון פחת וריבית; אם לא הגיעה ל"רווחיות המוכרת", ימשיך המשרד לשאת בהוצאות פחת וריבית עד לאותו שיעור הדרוש להבטיח "רווחיות מוכרת".

- המושג "רווחיות מוכרת" הוגדר בחוזה כדלהלן: "הרווחיות המוכרת על ידי המשרד לגבי ספקים שלו". הגדרה זו אינה מספיקה: אמנם בהוראות פנימיות של המשרד, החלות על הזמנות ייצור הנמסרות בדרך של מו"מ, כלולות הנחיות כלליות בנוגע לשיעורי רווח סבירים לסוגים שונים של עבודות, אולם ההתקשרות הנדונה מיוחדת בזה, שהמשרד משתתף באופן ישיר בהשקעות. יתר על כן, תנאי חוזה מסוג זה דרוש שיהיה מוגדר במדויק, שאם לא כן אין ודאות, שקיימת הסכמה בין הצדדים לחוזה.

עד סיום הביקורת — נובמבר 1970 — שילם המשרד בגין החוזה, מלבד תמורת הידע, סך 425,000 ל"י בקירוב. עד אותו מועד לא נמסרו הזמנות לחברה.

מלבד החוזה הנ"ל עם החברה, מסר המשרד לחברה באוגוסט 1969 מכתב כוונה בדבר הקמת מפעל לתהליך עיבוד נוסף, וביקש מהחברה להתחיל בהכנות לביצוע הפרוייקט.

המדובר במפעל, שההשקעה בו וכן גם היקף ההזמנות השנתי עשויים להיות גדולים פי כמה מאלה שבמפעל הראשון. המשרד הודיע לחברה, שישא בחלק מההשקעות ובהוצאה על ידע.

— במכתב הכוונה צוין, שהתנאים הכלליים והמחירים ייקבעו אחרי בדיקה, שתיערך על ידי המשרד. לדעת הביקורת מן הנכון היה, שבדיקה כלכלית של התכנית תיערך, עוד לפני שהמשרד הודיע לחברה לגשת לביצועה והבטיח, לה את השתתפותו בהשקעותיה.

חלפים

חברה תעשייתית ותיקה נתבקשה להקים מפעל מיוחד לייצור חלפים בתחום הכללי, שבו היא עוסקת. הקמת המפעל והרצתו כרוכות בהשקעה ניכרת. המו"מ עם החברה נמשך מאז שנת 1968, ומזמן לזמן נעשו סיכומי ביניים בדבר תנאי העסקה. החברה ייסדה חברה בת והקימה את המפעל.

ההשקעה הכוללת להקמת המפעל והרצתו נאמדה ביולי 1970 בסך 16 מליון ל"י בקירוב: (1) סך 3.81 מליון ל"י נכלל בתכנית ההשקעות של החברה; (2) סך 4.2 מליון ל"י הושקע מכספי הממשלה בצידוד כללי, שנרכש על ידי החברה הממשלתית מיכון וציוד תעשיות בע"מ והוחכר לחברה, שהקימה את המפעל; (3) השאר — כ-8 מליון ל"י — נועד לבוא מהשתתפות ישירה של משרד הבטחון לשם רכישת ידע (מליון ל"י), ציוד ספציפי (3 מליון ל"י), והוצאות בתקופת ההרצה (4 מליון ל"י עד אוקטובר 1970; בינתיים הוארכה תקופת ההרצה עד מארס 1971).

עד מועד סיום הביקורת — נובמבר 1970 — שילם המשרד סך 5.3 מליון ל"י בגין רכישת ידע, רכישת ציוד ספציפי והוצאות הרצה. עד סוף 1970 לא נחתם חוזה בין משרד הבטחון ובין החברה.

הזמנות ייצור שונות

מוצר א'

המדובר במוצר, שצרכתו שוטפת ושהמשרד נהג לרכוש אותו בחו"ל. בראשית 1967, במסגרת הפעולות להגברת התעסוקה בתעשייה עקב המיתון, ששרר באותה תקופה, מסר המשרד למפעל מקומי הזמנה לייצור המוצר בסך כולל של 1.4 מליון ל"י; כמות נוספת — בסך 700,000 ל"י בקירוב — הוזמנה בשנת 1969. מחיר היחידה היה יקר מאד לעומת מחיר המוצר המיובא. למפעל היו קשיים בייצור המוצר, והוא לא הצליח להשיג ידע מהיצרן בחו"ל. המשרד מצדו לא הושיט למפעל המקומי עזרה יעילה בהשגת הידע.

בינואר 1970 נוצר מגע בין המשרד ובין חברה כלכלית, בדבר הקמת מפעל יצרני, שכמשימה ראשונה שלו ביקש לייצר את המוצר הנדון. החברה הביעה נכונות לייצר את המוצר במחיר גמוך במידה ניכרת מזה של המפעל האחר; המדובר היה בסדרות ייצור גדולות יותר, וכן בייצור פריט נוסף מאותו סוג מוצר, אף הוא בסדרות גדולות. בראשית מאי 1970 הוציא המשרד מכתב כוונה לחברה, שלפיו הוא יהיה מוכן להזמין את המוצר, מייצור של מפעל, שהיא תקים באיזור פיתוח, בהיקף של 10 מליון ל"י בקירוב במשך ארבע שנים.

— באפריל 1970 הצטרף לחברה כמנהל מיועד של המפעל, שהיא תכננה להקים, עובד של משרד הבטחון, שטיפל בתוקף תפקידו עד לפרישתו בסוף מארס 1970 ברכישת

הציוד האמור; מאז הוא נמצא במגע שוטף עם המשרד מטעם החברה. תכניתו של העובד לפרוש ולהצטרף לחברה הייתה ידועה למשרד. מה שנאמר לעיל בדבר שמירה על "מרחק נאות" חל גם כאן. במקרה זה הסכנה של ניגוד אינטרסים בין העובד ובין המשרד הייתה אף גדולה יותר, משום שעד לפרישתו הוא כיהן כמנהל המחלקה, שטיפלה במסירת ההזמנות לציוד הנדון, ובתוקף תפקידו היה בעת ובעונה אחת במגע הן עם החברה, שאליה הצטרף אחר כך, והן עם מקורות אספקה אחרים של אותו סוג מוצר. הביקורת הצביעה על כך, שמבחינת המשרד האפשרות לזכות ביתרון ההתחרות קיימת רק אם נשמרת לכל המתחרים גישה שווה למזמין ולמקורות המידע.

במשך שנת 1970 המשיך המשרד לרכוש את עיקר צרכיו במוצר מחו"ל. בסוף השנה, כאשר סוכם היקף הצרכים לשנים הבאות וגם נתקבלה הצעה ממפעל שלישי, החליט המשרד לפעול לחלוקת ההזמנות בין שלושת המפעלים: סוכם שלחברה תימסר הזמנה בהיקף של 10 מליון ל"י לארבע שנים במחירי הצעתה; הוצע למפעל הראשון לקבל הזמנה בהיקף של 5.5 מליון ל"י, בתנאי שיהיה מוכן לספק את המוצר במחירים, שהציעה החברה; למפעל השלישי הוחלט למסור הזמנה בהיקף של 6 מליון ל"י לפריט אחר מאותו סוג מוצר, שלגביו הייתה הצעתו זולה מהצעות שני המתחרים האחרים. עד מועד סיום הביקורת החלטות אלה, שמגמתן רצויה, לא סוכמו לכל פרטיהן, ועוד לא נחתמו חוזים עם היצרנים.

מוצר ב'

המשרד רוכש את המוצר מזה שנים ממפעל תעשייתי במחירים הנקבעים מדי פעם בפעם בדרך של מו"מ ובחלקם מבוססים על בדיקת תשומות והתייקרות בהן. היקף ההזמנות שנמסרו למפעל בשנת 1969/70, הגיע לסך 8 מליון ל"י.

מחיר המוצר בהזמנות לשנת 1969/70 כלל סך 730 ל"י ליחידה עבור עבודה אצל יצרן משנה. בספטמבר 1969 — לאחר שהמחיר שנקבע בהזמנה למוצר כולו אושר על ידי המפעל שהוא היצרן הראשי — תבע יצרן המשנה להעלות את מחיר העבודה שהוא מבצע לסך 845 ל"י ליחידה. המשרד הסכים, בנובמבר 1969, להעלות את המחיר לסך 803 ל"י, והמחיר הכולל של המוצר בהזמנות שונה בהתאם לכך. ההיענות לתביעת המפעל ייקרה את ההזמנות לשנת 1969/70 בסך 376,000 ל"י.

- המפעל הגיש תחשיבים בקשר לתביעתו להעלאת מחיר. נתוני התחשיבים אין בהם כדי לבסס את ההיענות לתביעה בהיקף כה גדול, מה עוד שהדבר נעשה לאחר אישור המחיר על ידי המפעל שהוא היצרן הראשי. המשרד הסביר, שהוא נענה לתביעה, גם משום שליצרן המשנה היו הפסדים במשך שנים מספר ומשום שרוב הייצור שלו נועד למערכת הבטחון.

בפברואר 1970 הודיע המשרד למפעל, שהוא היצרן הראשי, שהמחיר החדש שנקבע ליצרן המשנה יהיה בתוקף גם להזמנות שנת 1970/71, כפוף להצמדה להתייקרות בתשומות.

- לא נקבע משקלם של מרכיבי המחיר והדרך לחישוב ההצמדה.

מוצר ג'

ביוני 1969 מסר המשרד למפעל תעשייתי הזמנה לייצור של סדרה מהמוצר, לאספקה בשנים 1969/70 ו-1970/71, בהיקף כספי של 500,000 ל"י. מחיר היחידה נקבע על פי

הצעת המפעל, לאחר שנתקבלה גם הצעה ממפעל אחר, שהייתה יקרה יותר. המדובר במוצר המיוצר לראשונה בארץ, ובנסיגות לייצורו הוחל במפעל זה וכן במפעל האחר עוד ב-1967. המפעל ציין בהצעתו, שלאחר ייצור הסדרה, הוא יערוך תחשיב חוזר כדי לבדוק אפשרות של הוזלת המוצר בהזמנות נוספות.

בד בבד עם מסירת ההזמנה הנ"ל דן המשרד עם המפעל על המשך הייצור, בהיקף שנתי גדול יותר, ומסר לו מכתב כוונה בדבר הזמנות לשלוש שנים נוספות. שהיקפן הכולל, על בסיס של אותו מחיר יחידה, הוא 3.75 מליון ל"י. התחייבות המשרד למסור את ההזמנות הותנתה בעמידת המוצר במבחנים הטכניים ובהשגת הסכם בדבר המחיר הסופי, שייקבע לאחר גמר ייצור הסדרה הראשונה.

משרד מבקר המדינה הפנה תשומת לב משרד הבטחון לכך, שבהתחשב בהיקף ההתחייבות הנוספת שניתנה למפעל, מן הצורך שהמשרד יגיע בעוד מועד להסכם עם המפעל בדבר הקריטריונים והדרכים לעריכת הבדיקה התמחירית לאחר ייצור הסדרה שהוזמנה.

מוצר ד'

בייצור, שהוחל בו לראשונה בארץ ב-1969, משתתפים שלושה מפעלים, שכל אחד מהם מבצע חלק מתהליך הייצור. אחד המפעלים (מפעל א') רכש לצורך זה, בסיוע המשרד, מאת יצרן בחו"ל קו ייצור — מכונות, ציוד, וכן חלפים. היקף ההזמנות, שהמשרד מסר ב-1969, הסתכם ב-12.4 מליון ל"י. סכום זה כולל, מלבד הוצאות עיבוד, גם חומרים וחלקים מיובאים, וכן כמות של מוצרים מעובדים למחצה שיובאו לשם השלמת עיבודם בארץ במסגרת הרצת תכנית הייצור; שוויים של החלקים והמוצרים המיובאים (לא כולל ציוד מיובא) מגיע ל-3.6 מליון ל"י בקירוב. המשרד התקשר עם כל אחד מהיצרנים בנפרד והוא עצמו מתאם ביניהם.

בדיקת המסמכים העלתה, שהמחיר, שעליו הוסכם עם מפעל א', הביא בחשבון הפחתה מלאה של השקעתו במכונות ובציוד בסך 850,000 ל"י בקירוב תוך ביצוע ההזמנה; המדובר אפוא בהפחתה מואצת, תוך שלוש שנים. הסכמת המשרד להפחתה המואצת לא צוינה במפורש בחוזה — דבר שהיה רצוי כדי להבטיח קביעה נכונה של המחיר בהזמנות חוזרות.

מוצר ה'

המוצר פותח בשנת 1968 על ידי צה"ל בשיתוף עם מפעל תעשייתי; המפעל הכין בין השאר דגמים, ובעד אלה ובעד עבודת הפיתוח שולם לו סך 76,000 ל"י. ביוני 1969 הגיש המפעל, לפי בקשת המשרד, הצעה לייצור סדרה גדולה מהמוצר. ההצעה, שבה הועמד המחיר על סך 13,000 ל"י בקירוב ליחידה, אושרה על ידי המשרד במכתב כוונה; חוזה עם המפעל נחתם בנובמבר 1969, ובו נקבע אותו מחיר, כפוף לתנאי הצמדה להתייקרות לפי מדדים שונים. עוד הסכים המשרד לדרישת המפעל לשלם לו מענק בסך חצי מליון ל"י, שהוגדר בחוזה כתשלום לסילוק תביעות המפעל הנובעות מהשקעותיו לרכישת ידע ולפיתוח תהליכי ייצור. הצעת המפעל הייתה מורכבת מהגורמים הבאים: (1) חומר גלם, תהליך עיבוד, תקורה ופסולת בייצור, בתוספת רווח בשיעור 15%; (2) עבודות גימור והרכבה, ללא ציון מרכיב הרווח; (3) עבודות על ידי יצרני משנה, לרבות עמלה בשיעור 10% ליצרן הראשי.

- לקבלת ההצעה קדם מו"מ עם המפעל, שנוהל על ידי עובד אחד של משרד הבטחון לבדו. במכתבו של העובד אל היועץ המשפטי של המשרד מאוגוסט 1969 בקשר לעריכת החוזה צוין, שהמפעל דרש תחילה מחיר גבוה בהרבה מזה שעליו הועמדה הצעתו עקב המו"מ, אולם לבד מרישום פנימי לגבי מרכיב אחד של ההצעה, אין כל מסמך המצביע, מה היו דרישות המפעל ומה היה מהלך המו"מ. אין גם תיעוד על בדיקת סבירות התשומות, ששימשו בסיס לתחשיבים שבהצעת המפעל. המשרד הסביר, שהואל ומדובר במוצר שיוצר לראשונה, גם לא היו קיימים קריטריונים לבדיקה כזאת. בנסיבות אלה, על אף היתרון שיש בדרך כלל בקביעת מחיר קבוע בהזמנת ייצור, נראה, שלא היה מוצדק להסכים מראש על מחיר לכל הסדרה הגדולה, ללא הבטחת הזכות לבדיקת העלויות עם רכישת נסיון.

- מחיר היחידה כלל סך 3,210 ל"י בעד עבודות יצרני משנה (לרבות עמלה בשיעור 10% ליצור הראשי). משרד מבקר המדינה הצביע על מסמכים, שמהם עולה, שהמחיר שהיצרן הראשי משלם ליצרני המשנה נמוך בסדר גודל של כ-10% מזה שנכלל בהצעתו.

- בחוזה נקבעו תנאי הצמדה. בין השאר הוצמד מרכיב חומר הגלם למחיר הבינלאומי, כפי שיפורסם באחד הפרסומים המוכרים בתחום זה. החוזה היה צריך להיות מלווה רשימה של חומרי הגלם, ומחירי הבסיס שלהם, שישמשו בסיס לחישוב הפרשי התייקרות. המפעל המציא למשרד בינואר 1970 טיוטה של רשימת חומרים עם מחירים בתוקף ליוני 1969. הרשימה לא אושרה על ידי המשרד עד סוף 1970, ואין תיעוד שהיא נבדקה.

המדובר בהזמנת ייצור שהיקפה גדול. מממצאי הביקורת עולה, שבמהלך הטיפול בהזמנה לא קוימו הדרישות החלות על קביעת מחירים בהזמנות ייצור במקרים של העדר התחרות.

*

התקשרויות אלה עם התעשייה האזרחית לייצור מוצרים חדשים, ודומות להן, מהוות חלק חשוב מפעילות המשרד בתחום הרכישות בארץ, לצד פיתוח התעשיות של מערכת הבטחון עצמה. מגמתן היא להגביר את הייצור המקומי לצורכי הבטחון, תוך הרחבת התשתית התעשייתית. מרבית העסקאות שבהן מדובר בפרק זה הן רב-שנתיות, והוחל בביצוען.

משרד הבטחון פעל כדי להקל על היצרנים בצעדיהם הראשונים בתחום החדש וזאת על ידי מתן אפשרות להיכנס לעניין תחילה כיבואן, שקיבל תנאים נוחים ומעמד של ספק בלעדי; או על ידי השתתפות ישירה של המשרד בהשקעות והבטחת היקף הזמנות מראש לשנים רבות. אולם ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שבקביעת המחירים ותנאי המימון לא הקפיד המשרד על ביסוס מספיק. אף נוכח העניין, שהיה למשרד בהעמקת הייצור הבטחוני ובמשיכת השקעות לתעשיות המבוססות על טכנולוגיה מתקדמת, אין צורך להניח, שעמידה יותר קפדנית על תנאים עסקיים והגדרתם הייתה מסכלת את השגת המטרה. היות והתקשרויות מסוג זה עשויות להיות בעתיד בהיקף גדול, ממליצה הביקורת, שהמשרד יעמיק יותר בבדיקת התנאים המתאימים לכל התקשרות ויקפיד בפרטיהם, מה גם שברוב המקרים אין בחירת היצרנים מתבססת על התחרות.

עירנות דרושה גם בניהול השוטף של העסקים עם החברות, במסגרת החוזים הרב-שנתיים: בקביעת התנאים של כל הזמנה יש להתחשב היטב בתנאים הכלליים ובאלה

של הזמנות קודמות, לרבות היתרונות שהם כבר העניקו ליצרן; יש גם לבדוק מדי פעם בפעם, אם נוכח שינוי במסיבות עוד מתאימה המתכונת הכללית של ההתקשרות הרב-שנתית.

דרכי רכישה בחוץ לארץ

במחצית השנייה של 1970 בדק משרד מבקר המדינה את הדרכים, שבהם עורך משרד הבטחון את קניותיו באחת המדינות התעשייתיות, שהיא מקור אספקה לסוגי ציוד חשובים. הביקורת הקיפה רכישות ממקורות ממשלתיים ומספקים אחרים בסכום השווה לכמה עשרות מיליוני לירות, מכל מקור. עיקר העסקאות שנבדקו נעשו משנת 1968/69 ואילך. נבדקו דרכי בחירת מקורות האספקה, ניהול המשא ומתן, קביעת תנאי העסקאות וסדרי התשלומים. ממצאי הביקורת נמסרו למשרד הבטחון בדצמבר 1970.

רכישות מחו"ל באמצעות יבואנים וסוכנים

עיקר הזמנות משרד הבטחון לרכישת ציוד מיובא מבוצעות על ידי משלחות המשרד בחו"ל. שאר ההזמנות נמסרות לסוכני היצרנים בארץ, וליבואנים אחרים; בכך יש כדי להקל מן העומס המוטל על מנגנון הקניות של המשרד בחו"ל.

בחודשים יולי-אוקטובר 1970 ערך משרד מבקר המדינה במינהל ההרכשה והייצור ביקורת על רכישות, שנעשו באמצעות סוכנים ויבואנים*. היקף ההזמנות שנבדקו מסתכם ב-55 מליון ל"י בקירוב, ברובן מהשנים 1968/69 ו-1969/70.

1. מינהל ההרכשה והייצור עומד בקשרים עם עשרות סוכנים. חלק מן הקניות באמצעות סוכנים הן של מוצרים, שמחיריהם קבועים וידועים, וגם ידועים התנאים המסחריים, לרבות עמלת הסוכן. אולם בחלק ניכר מהקניות אין למשרד מידע בלתי תלוי ומבוקר על המחיר נטו של הספק בחו"ל ועל שיעור עמלת הסוכן.

עם חלק מהסוכנים יש למשרד הסדרים קבועים בדבר גובה העמלה והנחות קבועות או שניהם: יש שהסוכן מבטיח, שמחיר הציוד המיובא יהיה "נטו", דהיינו לא יכלול עמלת סוכן, והמשרד ישלם את העמלה בשיעור מוסכם המשתנה לעתים לפי היקף העסקה; או שהסוכן מתחייב להחזיר למשרד חלק מן העמלה, שהוא מקבל מהספק בחו"ל. ערכם של הסדרים אלה תלוי במידה, שבה הם מבוססים על מידע, שניתן לביקורתו של המשרד או ניתן לבדיקת סבירות. בחלק ניכר מהקניות אין מידע כזה, והמשרד אף לא נהג בדרך כלל לפנות ליצרנים בחו"ל ולקבל מהם הצהרות מפורשות בדבר המחיר נטו או גובה העמלה הכלולה בו — דבר המוצדק כשמוזכר בקניות גדולות וחוזרות.

בבדיקת חשבוניות המתייחסות לרכישות באמצעות סוכנים העלתה הביקורת מקרים, שלא היה מעקב סדיר אחר ביצוע ההסדרים, שעליהם הוסכם בין המשרד ובין הסוכן, לדוגמה:

— סוכן המייצג כמה יצרנים של ציוד אלקטרוני, התחייב להחזיר למשרד בכל קנייה 25% מהעמלה הכלולה במחיר. מחיר הציוד נקבע בהזמנות על פי הצעות הסוכן, שאינו

* בדבר ביקורת על רכישות משלחת משרד הבטחון בניו-יורק מיצרנים, שיש להם סוכן בארץ, ראה ד"ח שנתי 20, עמ' 635.

ממציא הצעה של היצרן, ומצהיר שהמחיר כולל עמלה, אך אינו מפרש את שיעורו. שיעור ההחזר בהזמנות, שבהן הוא נתקבל, היה בין 2% ל-3.5% מהמחיר הכולל של ההזמנה. מהסוכן לא נתקבל עד נובמבר 1970 החזר בגין הזמנות, שבעדן שולם בשנים 1968/69 ו-1969/70 סך 871,000 דולר. בעקבות הביקורת הגיש המשרד לסוכן רשימה של הזמנות, לשם גביית ההחזר. הואיל והמדובר בהסדר קבוע, נראה רצוי, שגביית כאלה ייעשו בדרך של ניכוי שוטף מהתמורה המשתלמת לפי כל חשבונית.

- עם סוכן אחר הוסכם, שהוא יחזיר למשרד בסוף כל שנה 1% מהיקף הקניות. לגבי הקניות מהשנים 1968/69 ו-1969/70, שהסתכמו ביותר מ-2 מליון ל"י, לא נתקבל מהסוכן כל החזר. החל מאפריל 1970 פורע המשרד את החשבוניות באופן שוטף בניכוי ההנחה. בעקבות הביקורת ניגש המשרד לטפל בגביית ההנחה בעד התקופה הקודמת.

2. נבדקו הזמנות בסך 13.5 מליון ל"י, שנמסרו בתקופה אפריל-דצמבר 1969 לחברה המייצגת כמה יצרנים של רכב, מגוונים וציוד. החברה מצהירה, שאינה מקבלת עמלה מהיצרן, והמשרד משלם לה עמלה בשיעור 3.5%. העסקה העיקרית מבין אלה שנבדקו הייתה רכישת רכב מיוחד.

המשרד הזמין ביולי 1969 באמצעות החברה 30 כלי רכב מיוחדים מיבוא, וכמות גדולה יותר של שלדות, שיורכבו ויושלמו בארץ. היקף ההזמנה הגיע לסך 10 מליון ל"י בקירוב, מזה כ-6 מליון ל"י בעד מכוניות ושלדות מיובאות - והשאר בעד ייצור והרכבה בארץ. ייצור המרכבים לשלדות נמסר למפעל יצרני מקומי, על פי ידע שנתקבל, ללא תשלום מיוחד, מייצרן הרכב בחו"ל. מחיר המרכבים נקבע, על פי הצעת המפעל, בסכום השווה להפרש שבין מחיר השלדות המיובאות לבין מחיר ס"פ של המכוניות השלמות מיבוא. הוסכם, שעמלת החברה המייצגת את הייצרן בחו"ל תחושב כאחוז מההיקף הכולל של העסקה - לרבות מחיר הייצור וההרכבה שהוזמנו מהמפעל בארץ.

- המשרד משלם לחברה עמלה בשיעור אחד, שאינה משתנה לפי היקף ההזמנה ולפי השירותים שהיא נותנת. תשלום עמלה בעבור ההזמנה מייצור מקומי מהווה חריגה מהמקובל במשרד בעסקאות דומות אחרות.

3. בתקופה אפריל-יולי 1969 הזמין המשרד, באמצעות סוכן, מכשירי טלקס וציוד טלפון מיצרנים בגרמניה בהיקף כספי של 2 מליון ל"י בקירוב. מחירי הציוד, כפי שפורטו בהצעת הסוכן, כללו תוספת בשיעור 4% בעד מס יצוא; עם תיסוף המרק הגרמני, באוקטובר 1969, בוטל המס, ולא היה צורך לשלם אותו על ציודו, שיוצא לאחר אותו תאריך.

- אספקת הציוד בפועל הייתה לאחר תאריך ביטול המס ותיסוף המרק. המשרד פרע את חשבוניות הספק לפי המחירים, שהיו נקובים במרקים, וכללו את תוספת המס. לא היה מקום, לדעת הביקורת, לפרוע את החשבוניות ללא הפחתת סכום המס הכלול במחיר הציוד.

המשרד הודיע, בעקבות הביקורת, שלגבי הזמנה אחת בסך 400,000 ל"י הוא מטפל בקבלת ההחזר. אשר לעיקר ההזמנות, שהן לציוד מייצור של יצרן אחר, הודיע המשרד, שהוא ניהל מו"מ בעניין עם הסוכן ועם נציג הייצרן, אולם דרישתו להחזר סכום המס לא נענתה, בנימוק של התייקרות, שחלה בינתיים במחיר הציוד. היה בידי המשרד למנוע טענה כזאת, אילו הקפיד לנכות את המס בעת פרעון החשבוניות.

4. המשרד רכש בתקופה דצמבר 1969-מארכ 1970 פלדה באמצעות סוכן. למשלחת המשרד הסדר קבוע עם יצרן הפלדה, ולפיו היא מקבלת הנחה בשיעור 2.5% מהיקף

קנייתיה מאתו יצרן. לא נראה, שהיה מקום לבצע את העסקה באמצעות הסוכן ולהפסיד את ההנחה המתקבלת בדרך כלל מהייצרן.

5. נבדקו הזמנות לציוד מיובא בסך 7.7 מליון ל"י, שנמסרו בתקופה אוקטובר 1968 — מארס 1970 לחברה ישראלית, שמשתתף בה גם יצרן מחו"ל. המדובר בציוד מסוג, שהמשרד נהג להזמין בעבר מהייצרן, ולאחר שהחברה הקימה מפעל בארץ, הוא מפנה את הזמנותיו דרכה. עד למועד הביקורת נתקבלה אספקה ונפרעו חשבוניות, לגבי ההזמנות שנבדקו, בסך 1.4 מליון ל"י.

— לשם קביעת שווי הפריטים המוזמנים משתמש המשרד בנוסחת חישוב, שנועדה לשקף הנחות מוסכמות מהמחיר הקטלוגי של היצרן בחו"ל וכן את המרת המטבע ללירה ישראלית. נתברר, שבחלק מן ההזמנות לא הייתה הנוסחה, שבה השתמשו, נכונה, והמחירים נקבעו בסכומים גבוהים מהדרוש. תשלום היתר בחשבוניות שנפרעו בסך 1.4 מליון ל"י הסתכם ב-130,000 ל"י בקירוב. המשרד הודיע, שהוא יגבה את תשלום היתר ושהוא תיקן את המחירים בהזמנות הפתוחות.

רכישת רכב מהרכבה מקומית

בחודשים נובמבר — דצמבר 1970 נערכה ביקורת במינהל ההרכשה והייצור על רכישת רכב מהרכבה מקומית: נבדקו הזמנות מהתקופה אפריל 1969 — אוקטובר 1970, שהיקפן הכספי מגיע לסך 49 מליון ל"י בקירוב. עוד נערכה בדיקת מעקב על הממצאים, שהועלו בביקורת קודמת באותו נושא, שנערכה בשנת 1968 (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 549).

הזמנות חדשות

כמחצית מכלי הרכב — לפי ההיקף הכספי — שנרכשו על פי ההזמנות שנבדקו, מחירים נקבעו במו"מ עם היצרנים, לאחר שהצעותיהם נבדקו על ידי המינהל. שאר הרכב נרכש במחירים המבוססים על המחיר לציבור, שנקבע או שאושר על ידי משרד התחבורה. לגבי רוב סוגי הרכב, שנרכשו על בסיס זה קיבל המשרד הנחה מהיצרן בהתחשב בכמות המוזמנת, בשיעורים שנעו בין 2% ל-9%; ולגבי שני סוגי רכב — הנחה נוספת בגין מקדמות שהמשרד שילם.

בהזמנות שנמסרו לחברה מקומית אחת בשנת 1969/70 התבססו מחירי הרכב על אישור משרד התחבורה, ונתווספה עליהם תמורה בעד שינויים מחמת הסבת הדגם האזרחי של הרכב לדגם צבאי. מחיר השינויים נקבע לאחר בדיקה של מהנדסי המינהל. אחת ההזמנות, מאוגוסט 1969, התייחסה לרכב, שהיה מיועד ליצוא במסגרת חוזה של משרד הבטחון עם לקוח חוץ; ברכב זה נדרש שינוי מיוחד, שאינו דרוש ברכב לשימוש צה"ל.

— בשש מההזמנות לרכב מאתו סוג לשימוש צה"ל, שנמסרו מאוחר יותר, נכללה במחיר גם התוספת בעד השינוי הנ"ל. הזמנות אלה נוגעות ל-276 כלי רכב, ומחיר השינוי הוא 167 ל"י ליחידה. עד סוף נובמבר 1970 אישר המינהל 9 חשבוניות של החברה שכללו את תשלום היתר, בעד 75 כלי רכב, שסופקו לפי אותן ההזמנות. קביעת המחיר בהזמנות חוזרות ואישור החשבוניות לזיכוי החברה מעידים, לדעת הביקורת, על חוסר הקפדה בבדיקת מרכיבי המחיר, שעליו התבססו ההזמנות. הביקורת העמידה את המשרד על הצורך לגבות את תשלומי היתר ולחקן את המחיר בהזמנות שעודן פתוחות.